

## 釋字第 753 號解釋部分不同意見書

羅昌發大法官提出

本件涉及的法令規定較多。依本解釋理由書所排列及審酌的順序，解釋客體包括：

1. 系爭規定一，即 83 年 8 月 9 日制定公布之全民健康保險法（下稱 83 年健保法）：「前項保險醫事服務機構之特約及管理辦法，由主管機關定之。」此部分應審查其是否符合法律保留原則（即特約事項是否得授權子法訂定）與授權明確性。
2. 系爭規定二，即 96 年 3 月 20 日修正發布之全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法（下稱特管辦法）第 66 條第 1 項第 8 款：「保險醫事服務機構於特約期間有下列情事之一者，保險人應予停止特約 1 至 3 個月，或就其違反規定部分之診療科別或服務項目停止特約 1 至 3 個月：……八、其他以不正當行為或以虛偽之證明、報告或陳述，申報醫療費用。」此部分應審查其是否逾越母法規定及是否符合憲法第 23 條之必要要件。
3. 系爭規定三，即 95 年 2 月 8 日修正發布之特管辦法第 70 條：「保險醫事服務機構受停止……特約者，其負責醫事人員或負有行為責任之醫事人員，於停止特約期間……，對保險對象提供之醫療保健服務，不予支付。」此部分亦應審查其是否逾越母法規定及是否符合憲法第 23 條之必要要件。
4. 系爭規定四，即 99 年 9 月 15 日修正發布之特管辦法第 39 條第 1 項：「依前二條規定所為之停約……，有嚴重影響

保險對象就醫權益之虞或為防止、除去對公益之重大危害，服務機構得報經保險人同意，僅就其違反規定之服務項目或科別分別停約……，並得以保險人第一次處分函發文日期之該服務機構前一年該服務項目或該科申報量及各該分區總額最近一年已確認之平均點值核算扣減金額，抵扣停約……期間。」此部分仍應審查其是否逾越母法規定及是否符合憲法第 23 條之必要要件。

5. 系爭規定五，即 100 年 1 月 26 日修正公布之全民健康保險法（下稱現行健保法）第 66 條第 1 項規定：「醫事服務機構……得申請特約為保險醫事服務機構之醫事服務機構種類與申請特約之資格、程序、審查基準、不予特約之條件、違約之處理及其他有關事項之辦法，由主管機關定之。」此部分應審查其是否符合法律保留原則（即特約事項是否得授權子法訂定）及授權明確性。
6. 系爭規定六，即 101 年 12 月 28 日修正發布之特管辦法第 37 條第 1 項第 1 款：「保險醫事服務機構有下列情事之一者，以保險人公告各該分區總額最近 1 季確認之平均點值計算，扣減其申報之相關醫療費用之 10 倍金額：一、未依處方箋……之記載提供醫事服務。」此部分應審查其是否逾越母法規定及是否符合憲法第 23 條之必要要件。

本席同意多數意見之部分有三項：

1. 有關未違背法律保留之部分：多數意見所稱「法律保留原則」，其實包括不同的兩個含意。第一個含意係指特定事項是否應由法律本身加以規定或可授權行政命令訂定，抑或無須法律授權，而可以由命令直接加以規定。本號解釋理由書第 6 段所提及之法律保留原則，屬於此種含意。第二

個含意係指在特定事項可以授權行政命令訂定的前提下，該行政命令之內容是否逾越母法之規定；如逾越母法之規定，則亦違反法律保留原則。本號解釋之解釋文第 2 段與第 3 段及理由書第 10 段至第 12 段所提及之法律保留原則，屬於此種含意。

就法律保留原則之第一個含意而言，本席認為，健保之特約、管理措施、違約處理等事項，雖涉及人民健康之公共利益及醫療機構重要權益等重要事項，但畢竟非屬於直接剝奪或限制人民生命、身體自由、尊嚴等極重要事項，故屬於相對法律保留之範圍，而非國會保留之事項；可以由法律明確授權行政命令規定相關管理與處罰事項。系爭規定一及五既然係以法律授權主管機關訂定相關辦法，故應認為尚未違背第一個含意之法律保留原則。就此部分，本席同意多數意見。

2. 有關係爭規定五未違反授權明確性部分：本席認為，該條已經明確將授權範圍（即「得申請特約為保險醫事服務機構之醫事服務機構種類與申請特約之資格、程序、審查基準、不予特約之條件、違約之處理及其他有關事項」），極盡可能地列舉，就此部分，本席同意多數意見，認為尚未違背授權明確性原則。
3. 多數意見針對特管辦法訂定過程所應遵守之正當程序原則，附論謂：「鑑於特管辦法之內容，關係全民健保制度之永續健全發展及保險醫事服務機構之權利義務至鉅，主管機關應依行政程序法以公開方式舉辦聽證，使利害關係人代表，得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成決定。現行特管辦

法訂定程序應予改進」(見本號解釋理由書第 14 段)。本席同意將正當程序原則適用於重要法令(公益性高、影響層面廣、影響人民權益程度深之法令)之制定過程。特管辦法之制定過程，應受正當程序之規範，除因特管辦法所規定之事項關係健保制度健全發展及醫事服務機構之權益至鉅外，更重要之根本原因在於健保制度涉及國際人權公約所宣示人民健康權(right to health)之保障。特管辦法制定過程受正當程序規範之結果，一方面使其規定之品質提高，另一方面亦使受規範者以及利害攸關者(或其適當之代表)之權益(特別是人民健康權)，均有被認真考量及確保之機會。此項附論所要求之程序，實應規定於健保法中。

除此三點之外，本席無法認同多數意見就系爭規定一所為極其粗略之授權，仍認為符合授權明確性原則；亦無法認同多數意見認為系爭規定二至四及六，未逾越母法之規定；且無法認同多數意見所認系爭規定二至四未逾越憲法第 23 條之必要程度。

爰提出本部分不同意見書，說明如下：

## 壹、系爭規定一違反授權明確性

一、多數意見認為，系爭規定一縱使並未明文規定醫事服務機構違反特約時應如何處罰，然其基於下列二理由，該規定仍符合授權明確性：

第一，多數意見引 81 年健保法第 31 條第 1 項(醫事服務機構給予醫療服務；醫師交付處方箋)、第 42 條(醫事服務機構之醫療服務不符合規定者，其費用自行負責)、第 52 條(保險人為審查醫療服務項目、數量及品

質，應組成醫療服務審查委員會審查)、第 55 條第 1 項 (醫事服務機構為特約醫院及診所、特約藥局、保險指定醫事檢驗機構、其他經主管機關指定之特約醫事服務機構)、第 62 條 (醫事服務機構對於主管機關或保險人因業務需要所為之訪查或查詢、借調病歷、診療紀錄、帳冊、簿據或醫療費用成本等有關資料，不得規避、拒絕或妨礙) 等母法之諸多規定，認為「立法者業已就特管辦法之內容，提供主管機關可資遵循之具體方針」(見本號解釋理由書第 7 段)。

第二，多數意見並謂「違約之處理係屬一般契約之尋常內容，特約管理辦法之管理一詞，客觀上應包含違約處理方式之決定在內，故可推知立法者有意授權主管機關，以特管辦法規範保險醫事服務機構違約之處理，俾有效管理保險醫事服務機構，提供完善醫療服務之授權目的」(見本號解釋理由書同段)。

二、然本席認為，多數意見就授權明確性之部分，過度放寬審查標準：

- (一) 除涉及限制人民權利之事項，應符合憲法第 23 條之規定，有「具體、明確」之授權外，其非涉及人民權利之事項，如事涉公共利益之重大事項，而應屬法律保留範圍者，立法者如以法律授權行政機關訂定行政命令，亦應符合相同標準之授權明確性 (見本號解釋理由書第 5 段)。且涉及人民權利或公共利益愈重大者，憲法所要求具體、明確性之程度亦應愈高、愈嚴格。
- (二) 特管辦法的內容有三重特性：其一方面係規範全民健保機關與醫事服務機構之間以及全民健保機關與人

民之間的權利義務關係，其內涵屬於給付行政的範圍，且屬涉及全民健康之維護與國家醫療資源分配的重大事項。該辦法另一方面規範醫事服務機構違反特管辦法之處罰（違約處理），故亦屬憲法第 23 條之限制人民權利之事項。再一方面，違約處理（特別是停止特約）更影響人民就醫的權利（涉及人民健康權）。由於特管辦法之三重特性及其涉及公益之程度較為重大，故特管辦法訂定之權源，應更為明確；就特管辦法內容所要求之授權明確性，應較為嚴格。

（三）另以本院最近之釋字第 734 號解釋就授權明確性所設之標準為例：該號解釋就廢棄物清理法第 27 條列舉 10 款應禁止之污染環境行為之後，另外概括規定「其他經主管機關公告之污染環境行為」，認為該概括規定符合授權明確性。其主要理由係該條已經列舉十種應禁止之污染行為可資參照，而其所授權公告之其他應禁止之污染行為，又可以由該法整體規範得以推知授權之範圍。故該解釋認為廢棄物清理法該款規定並未違反授權明確性。由此解釋可以推知：如擬由母法整體規範予以觀察，以決定是否得以推知授權範圍，必須在母法中已經有具體的跡象作為推論基礎；而非僅由母法中其他無具體關聯之規定，憑以推論謂母法應有授權之意旨。本件如後所述，多數意見係引母法中其他無具體關聯之規定，推論立法授權意旨；而無其他具體關聯且足資參照之條文，作為基礎，以推知授權範圍。

（四）本席雖然同意多數意見所持：系爭規定五「得申請特約為保險醫事服務機構之醫事服務機構種類與申請

特約之資格、程序、審查基準、不予特約之條件、違約之處理及其他有關事項之辦法，由主管機關定之」之規定，符合「授權目的、內容及範圍均應具體明確」之見解。

然相較於系爭規定五，系爭規定一所規定「前項保險醫事服務機構之特約及管理辦法，由主管機關定之」之內容，極為概括及抽象；且健保法本身已經有諸多違反健保規範之處罰條文。受規範者客觀上實無法由該法整體規範，充分理解、推知或預見授權之範圍，將包括外加於健保法本身所規定行政處罰的違約處罰（包括停止特約、扣減數十倍於醫療費之停約金額或處醫療費用 10 倍金額等嚴重處罰）。多數意見認為立法者已經透過母法相關規定，提供主管機關可資遵循之具體方針，且違約處理為契約尋常內容；並進而認為系爭規定一與法律授權明確性無違（見本號解釋理由書第 7 段），其對於法律授權明確性之把關，實過於寬鬆。

- (五) 前述多數意見所引 81 年健保法第 31 條第 1 項、第 42 條、第 52 條、第 55 條第 1 項、第 62 條等諸多規定，實與立法者對於違規處罰之事項是否有授權訂定特管辦法，或在母法所規定違規處罰之外，針對相同事項授權訂定額外的嚴格違約處罰，幾乎毫無關係。倘若依多數意見，豈非所有母法的授權條款，只要有「有關本法立法目的之事項，於本法未規定者，均由主管機關定之」之授權規定，均將符合授權明確性原則；因為參照多數意見的審查方式，任何人都可以同樣援引受審查之母法中之其他諸多規定（甚至由第 1 條到

最末條)，認為「立法者業已就授權之內容，提供主管機關可資遵循之具體方針」。多數意見此項見解將造成本院審查法律授權明確性之重大缺漏。本席對此表示憂慮。

## 貳、系爭規定二至四及六逾越母法部分

一、83年健保法第72條第1項前段規定：「以不正當行為或以虛偽之證明、報告、陳述而領取保險給付或申報醫療費用者，按其領取之保險給付或醫療費用處以2倍罰鍰」。現行健保法第81條第1項前段規定：「以不正當行為或以虛偽之證明、報告、陳述而領取保險給付、申請核退或申報醫療費用者，處以其領取之保險給付、申請核退或申報之醫療費用2倍至20倍之罰鍰」。亦即，倘若涉及「以不正當行為或以虛偽之證明、報告、陳述而領取保險給付或申報醫療費用者」，健保法（母法）已有處罰之規定。母法對某項行為既然已經明確規定應如何處罰，自無須由子法（特管辦法）對該行為訂定額外處罰之規定。否則甚難謂「重複另行處罰之子法規定」未逾越母法規定。

二、系爭規定二至四所規範及適用之行為為「其他以不正當行為或以虛偽之證明、報告或陳述，申報醫療費用」；系爭規定六所規範及適用之行為則為「未依處方箋……之記載提供醫事服務」。其行為內涵均包含於母法所規範及處罰之「以不正當行為或以虛偽之證明、報告、陳述而領取保險給付或申報醫療費用」行為。母法對於不正當行為或以虛偽之證明、報告或陳述，申報醫療費用等事項既然已經有明確規定其處罰之要件與內容，特管辦

法（即系爭規定二至四及六）對母法已有處罰規定之事項，額外規定其處罰，由母法與子法間之關係而言，已明顯逾越母法之規定。

三、另應附帶指明者，系爭規定六所規定之要件為「未依處方箋之記載提供醫事服務」。由於醫師所開立之處方箋本身，並不會指明執行調劑藥品之藥師，故「有執照的調劑藥師在處方箋上蓋用另一有執照的調劑藥師印章，並憑以申報醫療費用」之情形，並不構成「未依處方箋之記載提供醫事服務」。亦即在文義上，系爭規定六並不適用於「有執照的調劑藥師在處方箋上蓋用另一有執照的調劑藥師印章，並憑以申報醫療費用」之情形。本件聲請人之一的負責藥師不在藥局，卻由受聘藥師代為調劑藥品，並在處方箋上蓋用該負責藥師之印章；其情形顯不符合系爭規定六之構成要件。此問題本屬法律解釋問題，並非憲法解釋之範圍；然多數意見於解釋理由書第 2 段以附註方式，引用衛生福利部中央健康保險署 106 年 7 月 18 日函復本院所載：「……特管辦法第 37 條第 1 項第 1 款規定：『未依處方箋之記載提供醫事服務（藥品調劑）』，應含處方箋調劑之人，除須具備藥師資格之主觀條件外，更應按相關藥事法規規定，在處方箋上簽章，方為足證已提供合於規定之醫事服務（藥品調劑），爰調劑與處方箋相符，但未親自為之部分，仍構成特管辦法第 37 條第 1 項第 1 款應處分之範圍……。」等於是本院對於主管機關此種違背法律解釋原則之見解，於釋憲之理由書中予以背書肯定。本席認為並不允當。

參、系爭規定二至四及六逾越必要程度部分

- 一、本件二聲請人中，僅其中之一之原因案件涉及系爭規定六。然該聲請人並未針對系爭規定六違背憲法第 23 條必要要件之部分提出聲請，故多數意見並未處理系爭規定六是否違反憲法第 23 條必要要件之問題。然本席認為，系爭規定六之實體內容明顯違憲；多數意見未以關聯性為理由將之納為審查客體，甚為可惜。本席認為，系爭規定二至四，以及應以關聯性納入審查範圍之系爭規定六，均無法通過憲法第 23 條必要要件之檢視，理由如下。
- 二、就系爭規定二至四及六共通之問題而言：如前所提及，在現行規範下，醫事服務機構單一的「其他以不正當行為或以虛偽之證明、報告或陳述，申報醫療費用」行為，或單一的「未依處方箋……之記載提供醫事服務」行為，可能於受主管機關依母法規定處以罰鍰之後，再由其以契約當事人之身分，依特管辦法及特約之規定處以停止特約、不予支付、停約之抵扣等違約罰。雖然母法所規定之處罰為行政罰，而系爭規定二至四及六所規定者為違約罰，然其處罰所造成不利益之類型相同（系爭規定二至四之停止特約、不予支付、停約之抵扣，均為使違規者遭受金錢上不利益）。由單一行為可能受母法及子法（與特約）重複處以金錢上不利益而言，應認此等規定違反一行為不二罰之原則，因而與憲法第 23 條所禁止逾越必要程度之規定不符。
- 三、就系爭規定二至四而言：該三條所規定同一行為之三種法律效果，係相互關聯。系爭規定二之法律效果為停止特約 1 至 3 個月；系爭規定三之法律效果為停約期間不予支付；系爭規定四之法律效果則為以扣抵金額替代停

止特約。

1. 此三項法律效果，隨特約醫事服務機構規模大小而異。倘若兩個醫事服務機構分別有完全相同的違規行為，且若其涉及的虛報金額亦完全相同，適用此等規定的結果，醫院規模愈大者，因停止特約、不予支付、停約之抵扣而受到的不利益愈大。且差異的比例可能極為懸殊。
2. 依系爭規定二停止特約的結果，受影響者不僅是違規的醫師以及負監督責任的醫療機構，且將直接波及受停止特約的科別或項目之其他醫師與護理人員（包括其工作權及財產權均可能直接受到衝擊），並將損及該醫事服務機構病患就診之權益。其「處罰」到無辜第三者之不當外溢效果，範圍甚廣，程度亦甚巨。
3. 系爭規定四賦予醫事服務機構選擇權（且亦賦予主管機關審核同意權），在表面上係對醫事服務機構提供替代方式，因而似乎對該醫事服務機構有利。按醫事服務機構選擇系爭規定四之扣減金額，甚少係為避免損及病患權益；較多的情形應係為其自身利益。然如比較停約之抵扣金額與違規申報醫療費用金額之大小（見次段所述），實難同意：因系爭規定三對醫事服務機構提供了選擇權，而認其符合憲法第 23 條所規定之必要要件。反而由兩者金額相互比較之結果，可以進一步說明系爭規定四及系爭規定二之規定，實已巨幅逾越必要程度。
4. 依改制前行政院衛生署中央健康保險局於 102 年 6 月 13 日以健保查字第 1020044046 號函向本院提供

99年9月15日至101年12月31日間之申請抵扣停約表所示，有醫事服務機構虛報2萬餘元者，其抵扣之金額為3千4百餘萬元；有虛報17萬餘元者，其抵扣金額為1千6百餘萬元；有虛報41萬餘元者，其抵扣金額為3千3百餘萬元；有虛報30萬餘元者，其抵扣金額為3千餘萬元；有虛報15萬餘元者，其抵扣金額為1千4百餘萬元。相較於虛報金額，其抵扣金額有達於1千700倍者；而達於數十倍甚至接近百倍者所在多有。醫事服務機構願意以如此高倍數的金額，以抵扣停止特約，顯示停止特約對其衝擊可能甚至高於此種高額的抵扣額度。

5. 多數意見認為不違反比例原則（即憲法第23條所規定之必要要件）之主要理由之一為「現行特管辦法就違約之各種情形，依情節輕重，大致區分為通知限期改善、違約記點、扣減醫療費用10倍、停止特約及終止特約等不同處置。其中停止特約，更得視違約情節輕重不同而有1至3個月不同之處置……，並得僅停止違約之科別或服務項目全部或一部、門診或住診；另已設系爭規定四調節機制，應無顯不合理之處」。然此等規定，並未改變處罰極苛之情形；此由前段所示抵扣金額有達於虛報金額之數十倍甚至達1千餘倍之情形，足以說明在多數意見所謂「調節機制」，並無減低或消除系爭規定二至四可能處罰過苛之結果。
6. 健保制度的健全極為重要，毋庸置疑。且醫事服務機構及全民都有悉心保護的責任，亦應為全民共識。然此並非謂：為達到健全健保制度，違約的處罰即可毫

無限度，並因而遠遠逾越必要程度。僅由抵扣額度數十倍甚至上千倍於虛報金額而言，其逾越憲法第 23 條之必要原則，已甚為明顯。

四、就系爭規定六而言：該規定就「未依處方箋……之記載提供醫事服務」之行為，「以保險人公告各該分區總額最近 1 季確認之平均點值計算，扣減其申報之相關醫療費用之 10 倍金額」。除前述共通之問題（即與母法重複處罰）外，其未依處方箋之記載情形，顯亦應有惡性高低、影響大小與情節輕重之不同。參照本院釋字第 716 號解釋「公職人員利益衝突迴避法第 15 條規定：『違反第九條規定者，處該交易行為金額一倍至三倍之罰鍰。』於可能造成顯然過苛處罰之情形，未設適當之調整機制，其處罰已逾越必要之程度」及第 685 號解釋「稅捐稽徵法……關於營利事業依法規定應給與他人憑證而未給與，應自他人取得憑證而未取得者，應就其未給與憑證、未取得憑證，經查明認定之總額，處百分之 5 罰鍰之規定，其處罰金額未設合理最高額之限制，而造成個案顯然過苛之處罰部分，逾越處罰之必要程度」所釋示，甚難謂「扣減其申報之相關醫療費用之 10 倍金額」無造成顯然過苛（或個案過苛）之處罰。